

К. А. Анкушева

**Выборные должности в структуре местного самоуправления
городов Зауралья (конец XVIII – начало XX в.)**

В рамках исследования истории городского общественного самоуправления одним из важных, хотя и недостаточно изученных аспектов является проблема взаимодействия его элементов. В этом контексте внимание привлекают не только те общие вопросы, которые входили в компетенцию муниципальных органов, но и порядок их разрешения, а также степень самостоятельности непосредственных представителей городских обществ в осуществлении своих функций, независимости от городских дум и управ. Среди специалистов нет единого мнения относительно трактовки термина «местное самоуправление». В юридической литературе выделяются два основных подхода, которые определяют содержание данного понятия, но не исчерпывают всего его многообразия. Представители первого подхода понимают под местным самоуправлением систему организации деятельности граждан, обеспечивающую самостоятельное (под свою ответственность) решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории, её исторических, национально-этнических и иных особенностей¹. В рамках второго подхода считается, что решающее значение для понимания природы местного самоуправления имеют такие факторы как наличие или отсутствие государственных начал в местном самоуправлении, его положение в системе управления данного государства, набор функций, материально-финансовая база². Подобная противоречивость в оценках вызывает постоянный исследовательский интерес и необходимость специального рассмотрения данного вопроса, в том числе в контексте исторического опыта, позволяющего проследить процесс становления системы местного самоуправления на территории зауральского региона.

Некоторые аспекты истории городского самоуправления были рассмотрены в до-революционный период. Так, А.Д. Градовский, А.А. Кизеветтер, Л.О. Плошинский³ и другие обращались к вопросам правового положения городского населения и механизмам управления городами. Рассматривая местное самоуправление как «луч-

Анкушева Ксения Александровна, к.и.н., доцент Тюменского государственного университета.

Эл. почта: ank-kseniya@yandex.ru

¹ *Фадеев В.И.* Муниципальное право в России. М., 1994. С. 33.

² *Авакьян С.А.* Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. М., 1994. С. 43.

³ *Градовский А.Д.* Собрание сочинений. СПб., 1899. Т. 2; *Кизеветтер А.А.* Городовое положение Екатерины II // Знание-сила. 1995. № 2. С. 88–100; *Он же.* На рубеже двух столетий: Воспоминания 1881–1914. М., 1996; *Он же.* Посадская община в России XVIII в. М., 1903; *Плошинский Л.О.* Городское или среднее состояние русского народа в его историческом развитии, от начала Руси до нынешних времён. СПб., 1825.

шую опору государственному единству»¹, большинство исследователей этого периода одновременно считали, что общественной жизни «в настоящем смысле этого слова в наших городах не существовало до самого конца XVIII в.»². Ряд вопросов, связанных с историей городского самоуправления проанализировали последующие поколения исследователей. Л. Захарова, В.А. Нардова, например, высказали предположение, что городское законодательство 1870 г. создало в России «все-сословные органы управления», формирование которых базировалось, в первую очередь, на имущественном цензе³. В.В. Рабцевич, анализируя данную проблему на материалах сибирских городов, пришла к выводу, что сословно-представительные органы в городах региона играли роль «исполнителей распоряжений бюрократии», а «основы такого подчинения» определялись фискальным значением органов самоуправления, их формальной унификацией⁴. Деятельность органов городского самоуправления региона в дореволюционный период привлекает внимание некоторых современных исследователей⁵. Их работы знакомят читателей с отдельными сторонами деятельности местных городских дум и управ. В целом же, опыт функционирования органов местного самоуправления в конце XVIII – начале XX в. представляет интерес с точки зрения реализации российского законодательства на уровне провинциальных городов Зауралья.

Принцип выборности лежал в основе формирования состава различных уровней городского самоуправления. Первоначально купцы, мещане и цеховые ремесленники обладали разными правами при комплектовании городских дум. Это, в свою очередь, во многом определяло характер и направление их деятельности, фокусирувавшейся на вопросах городского благоустройства и организации контроля над хозяйственной жизнью горожан. Согласно Жалованной грамоте городам, к участию в местном самоуправлении допускались только лица старше 25 лет, включённые в обывательскую книгу, обладавшие собственным домом и капиталом в размере не ниже пяти тыс. руб., с которого поступал взнос в казну⁶. Поскольку эти требования совпадали с имущественным цензом купца 2-й гильдии, в решении важных для города вопросов формально могла участвовать относительно небольшая часть наиболее состоятельных горожан, а в случае их отсутствия «право голоса могло даваться и менее состоятельным гражданам доброй

¹ *Плошинский Л.О.* Городское или среднее состояние русского народа... С. 11.

² *Дитятин И.И.* Устройство и управление городов России. СПб., 1875. Т. 1. Города России в XVIII столетии. С. 218, 220–221.

³ *Захарова Л.* Освободительные реформы в России 1861–1881 // Знание – сила. 1992. № 2. С. 18–21; *Нардова В.А.* Городское самоуправление в России после реформы 1870 г. // Великие реформы в России. 1856–1874. М., 1992. С. 221–229; *Она же.* Органы городского самоуправления в системе самодержавного аппарата власти в конце XIX – начале XX в. // Реформы или революция?: Россия 1861–1917. СПб., 1992. С. 55–66.

⁴ *Рабцевич В.В.* Сибирский город в дореформенной системе управления. Новосибирск, 1984. С. 171.

⁵ *Куприянов А.И.* Русский город в первой половине XIX в.: общественный быт и культура городов Западной Сибири. М., 1995; *Шиловский М.В.* Итоги и перспективы изучения городского самоуправления Сибири второй половины XIX – начала XX в. // Местное самоуправление в истории Сибири XIX–XX в. Новосибирск, 2004.

⁶ *Российское законодательство X–XX вв.* М., 1987. Т. 5. С. 78.

совести и не бывшим в пороках»¹. В этих условиях многочисленные группы, например, крестьян, ссыльных, проживавших в городах Зауралья, не обладали городскими правами, оформляемыми путём включения в обывательские книги. К тому же, сроки их составления во многих городах затянулись, а в Тобольске положение усугубилось из-за пожара 1788 г., в результате которого сгорели подготовительные материалы².

Согласно Городовому положению 1870 г., в городах создавались «всесословные» думы, выборы в которые проходили раз в четыре года. Численность членов думы – гласных, была довольно значительной – 30–72 чел.³ Исполнительным органом думы являлась управа. Право участия в выборах, независимо от сословия, получали владельцы недвижимой собственности, облагаемой налогом в пользу города, а также лица, выплачивавшие в его бюджет установленные торгово-промышленные сборы. Избирательным правом в качестве юридического лица пользовались также разные ведомства, учреждения, общества, компании, церкви, монастыри. Участвовать в голосовании могли только мужчины, достигшие 25-летнего возраста. Женщины, обладавшие избирательным цензом, могли участвовать в выборах лишь через своих доверенных лиц. Активное (право избирать) и пассивное избирательное право (право быть избранным) предоставлялось каждому горожанину. Однако имущественное положение и, следовательно, возможность выплаты городских сборов, а также их величина, определяли, как принято говорить, статус избирателя. В соответствии с новым законом, был провозглашён принцип «соразмерности участия в общественном управлении количеству уплачиваемых налогов». Он послужил основой для формирования так называемой «трёхразрядной системы» группировки избирателей, заимствованной из прусского муниципального законодательства. Её суть заключалась в том, что списки избирателей составлялись в порядке уменьшения размера налогов, выплачиваемых в городской бюджет. Каждый из трёх разрядов имел право избирать в думу одинаковое число гласных⁴. Выборы гласных в городские думы проходили закрытым голосованием посредством баллотировки шарами (или записками). Избранными считались те, кто получил наибольшее число голосов, но не менее половины всех лиц, пришедших на выборы. Городовое положение 1870 г. в первую очередь применили в Тобольске, Тюмени и Таре (1872 г.)⁵. Право принимать участие в выборах получили соответственно 8, 16 и 7 % населения этих городов⁶. Уровень избирательной активности горожан был достаточно низким – 11 %, лишь в Тюмени этот показатель был несколько выше – 15 %. Позже выборы прошли в Ишиме, Кургане и Тюкалинске. Только в 1876 г. новый закон был введён в действие в Туринске, Ялуторовске и Берёзове. В этих городах явка избирателей была несколько выше (24–36 %). Особенно высокой она оказалась в Берёзове, где проголосовали 79 из 90 избирате-

¹ *Российское законодательство X–XX вв.* Т. 5. С. 78.

² *Сибирский листок.* 1891. 10 января.

³ *Нардова В.А.* Городское самоуправление... С. 224.

⁴ Там же. С. 225.

⁵ *СЗРИ.* СПб., 1876. Т. IX. С. 123–151; *Экономическое состояние городских поселений Сибири.* СПб., 1882. С. 11, 24, 30, 38, 46, 54, 59, 66, 71, 75.

⁶ ГУТО ГАТО. Ф. И-2. Оп. 1. Д. 686. Л. 1; *Тобольская губерния накануне 300-летней годовщины завоевания Сибири.* Тобольск, 1881. С. 121, 122, 151, 181.

лей (88 %)!) Возможно, это объясняется малочисленностью населения города. В Сургуте в это время действовало упрощённое общественное управление – все его функции исполнял староста.

Определённые нюансы в жизнь городских сословий Зауралья внесло Городовое положение 1892 г.¹ Современники оценивали его неоднозначно. В частности, А.А. Кизеветтер считал, что «порядок выборов в городские думы был значительно улучшен, по сравнению с Городовым положением 1870 г.»². Однако такая оценка представляется излишне оптимистической. По новому положению избирательные права получили только те жители городов, которые владели недвижимым имуществом, оцененным специальной оценочной комиссией в сумму 1 000 и более рублей. В число избирателей были включены и владельцы торгово-промышленных заведений города, имеющие гильдейские свидетельства³. В результате введения нового закона число избирателей уменьшилось в несколько раз⁴.

Организационная структура сословного самоуправления также носила выборный характер. Руководство купеческим обществом осуществлял купеческий староста. В решении ряда вопросов принимало участие собрание выборных. Ведением дел мещанского и ремесленного обществ занимались мещанский и ремесленный старосты. После введения в действие Городового положения 1870 г. организационные формы управления указанными сословиями меняются, учреждаются мещанские и ремесленные управы. В малолюдных городах Зауралья учреждения сословного управления так и не были организованы. Здесь даже не избирали сословных старост. Общее руководство, например, в Сургуте и Берёзове осуществлял городской староста, обычно из мещан.

Помимо участия в деятельности городской думы и управы, а также учреждений сословного управления, жители городов исполняли обязанности так называемых «низших служителей». Эта категория должностных лиц была довольно многочисленной. В.В. Рабцевич предлагает классифицировать её по принципу функционального назначения на три группы. Податные старосты, раскладчики, сборщики недоимок, квартирмейстеры и в значительной степени оценщики казённого имущества «по существу выполняли податные функции, связанные с материальной ответственностью самих выборных»⁵. Функции должностных лиц второй группы, к числу которых относились смотрители торговых рядов и олдерманы, маклеры и другие, заключались в организации торговой и производственной деятельности горожан⁶. Наконец, третья группа включала рассыльчиков: сотских и десятских.

Результаты выборов на общественные должности утверждались органами городского самоуправления, где избранное лицо давало «свою подписку» и обещало «быть ревностным к службе... и попечительным о пользе обществен-

¹ *Городовое положение*, высочайше утверждённое 11 июня 1892 г. СПб., 1892; *Местное самоуправление в России. Отечественный исторический опыт: Сб. док. (1861–1917 гг.)*. М., 1998. С. 59–64.

² *Кизеветтер А.А. Городовое положение Екатерины II...* С. 111.

³ ГУТО ГАТО. Ф. И-1. Оп. 1. Д. 68. Л. 77.

⁴ Там же. Л. 7.

⁵ Там же. Ф. И-2. Оп. 1. Д. 620. Л. 12.

⁶ Там же. Л. 7, 9, 12, 19.

ной, в противном случае подвергает себя ответственности по законам, а в будущей жизни должен быть перед Богом и Страшным судом его в ответе»¹. Податные инспекторы получали «уполномочие» от Тобольской казённой палаты. В своей работе они встречались с многочисленными трудностями, некоторые из которых создавали сами горожане. Исполняя общественные обязанности, «служители по выбору» находились под защитой закона, который предусматривал «на случай недопущения податного инспектора к исполнению возложенного на него... поручения, сопротивления его законным распоряжениям или не предъявления ему подлежащих осмотру бумаг, актов, документов, дел и книг... чины местной полиции обязаны... удостоверить, по приглашению податного инспектора, совершённое... нарушение закона, для возбуждения против виновного уголовного преследования»². На общественные должности, связанные с финансовой деятельностью, избирались преимущественно купцы, в большей степени, подготовленные для несения такой службы. Кроме прочего, податные инспекторы выполняли своего рода социальную функцию – они решали вопросы о выплате денежных пособий нуждавшимся горожанам. Сведения, указанные в ходатайствах, подвергались тщательной проверке. Нередко с подобными просьбами обращались отставные военные чины. М. Войцеховский, «несмотря на готовую квартиру и небольшую материальную помощь, доставляемую его детьми, в виду дряхлости и глубокой старости и чрезмерно высокого поднятия цен на жизненные продукты, с престарелой женой и старухой дочерью жил очень бедно»³. Проверка показала, что дети Войцеховского достаточно обеспечены, чтобы содержать отца. Один работал на заводе Машарова, по отзыву которого зарабатывал в месяц до 36 руб., а второй несколько лет содержал на пароходе буфет с оборотом за 1906 г. 5 000 руб. и прибылью 600 руб. В итоге просителю было отказано в его просьбе.

Основными исполнителями общественных должностей в городах были мещане. В 1796 г. в Тюмени мещанское общество избрало на общественные должности из своей среды 75 чел.⁴ Согласно действовавшему цеховому законодательству, на мещан, записавшихся в ремесленники нагрузка ещё более увеличивалась. В связи с этим в 1851 г. мещанское общество рассматривало вопрос «об улучшении г. Тобольска насчёт обременённости в отправлении наличными гражданами общественных служб»⁵. В документе указывалось, что некоторые мещане, проживавшие в городе, не имеют отметок в отправлении ими общественных служб; многие не имеют собственных домов, уезжают и «ищут пропитание за малую плату». В этих условиях брать на себя дополнительные обязательства по выборной должности многие горожане не имели желаний, да и возможности.

Безусловно, общественная деятельность «по выбору» отвлекала жителей городов от их хозяйственных занятий. Так, по эмоциональному заявлению тюменского мещанина П. Веселкова, исполнение многочисленных общественных долж-

¹ ГУТО ГАТО. Ф. И-1. Оп. 1. Д. 67. Л. 18.

² Там же. Ф. И-82. Оп. 1. Д. 4. Л. 90–90 об.

³ Там же. Л. 76.

⁴ Там же. Д. 605. Л. 16–16 об.

⁵ Там же. Ф. И-10. Оп. 1. Д. 12. Л. 35.

ностей довело его «до всекрайнего разорения»¹. Тобольский староста по сбору общественных недоимок, ссылаясь на «многосложность занятий» и возможные «упущения», также отказался выполнять возложенные на него обязанности². Нередко желавшие освободиться от общественных должностей ссылались на свою неграмотность и состояние здоровья³. Так, тобольский мещанин в прошении об освобождении от выполнения общественных обязанностей написал, что здоровье его расстроилось «от письменных занятий, при коих находился с малолетства»⁴. Уровень грамотности у горожан, разумеется, не был одинаковым. Неграмотные люди были не только в среде городских низов, но и среди купцов. Они имели право нанять вместо себя других лиц, но только с разрешения городских властей.

Законодательство предписывало избирать на должности «благонадёжных людей»⁵. Добросовестное выполнение своих должностных обязанностей и положительные личные характеристики могли послужить серьёзным поводом для переизбрания. Например, в конце XIX в. бессменно более пяти лет обязанности мещанского старосты исполнял в Кургане А.К. Осинцев, а в Ялуторовске – И.Е. Парфёнов. Свыше 10 лет делами мещанского общества г. Тары ведал А.А. Михайлов⁶. Среди архивных документов нами выявлены материалы по выборам тюменского мещанского старосты на трёхлетие 1909–1912 гг. Этот вопрос был включён в повестку дня на заседании 30 ноября 1908 г. По результатам выборов на указанную должность был избран прежний староста В.И. Патрушев, а кандидатом – И.Г. Чукомин⁷. В избирательных документах обоснованием для переизбрания были названы следующие «заслуги» Патрушева: он выступил с ходатайством о ремонте помещения Тюменской городской управы, требовал «безотлагательного» определения размера сбора с мещан Тюмени на общественные надобности и положительно отнёсся к выдаче к празднику Святой Пасхи вознаграждения «письмоводителю» мещанской управы Грабовскому и сторожу Филимонову⁸. В 1913 г., после смерти Патрушева, новым старостой стал И.Г. Чукомин.

По-разному складывалась судьба лиц, задействованных в городском общественном самоуправлении. Деятельность податных инспекторов нередко вызывала нарекания со стороны горожан. Крестьянин Ялуторовского уезда И. Корнилов в жалобе на инспектора Зверева писал: «Можно удивляться той смелости, с которой Зверев составляет протоколы задним числом. Действует он по пословице «бумага всё стерпит». Мне кажется, что если бы ему пожелалось кого-либо обложить каким-либо налогом за несколько десятков лет, то, несомненно, не затруднится этого

¹ ГУТО ГАТО. Ф. И-2. Оп. 1. Д. 605. Л. 34.

² Там же. Ф. 10. Оп. 1. Д. 18. Л. 11.

³ ГУ ГАКО. Ф. И-174. Оп. 1. Д. 3. Л. 3 об. – 4, 9; ГУТО ГАТО. Ф. 10. Оп. 1. Д. 18. Л. 11 об., 20 об.

⁴ ГУТО ГАТО. Ф. 10. Оп. 1. Д. 12. Л. 24 об.

⁵ *СЗРИ*. СПб., 1876. Т. IX. Законы о состояниях. С. 148.

⁶ *Календарь* Тобольской губернии на 1890 г. Тобольск, 1889. С. 22, 23, 30, 33, 34; *Календарь* Тобольской губернии на 1895 г. Тобольск, 1894. С. 25, 30, 36; *Памятная книжка* Тобольской губернии на 1884 г. Тобольск, 1884. С. 33, 34, 38, 39, 42–44; *Памятная книжка* Тобольской губернии на 1893 г. Тобольск, 1892. С. 23, 24, 28, 29, 33.

⁷ ГУТО ГАТО. Ф. И-46. Оп. 1. Д. 3. Л. 32.

⁸ Там же. Л. 26, 68, 70.

сделать лишь стоит ему рассердиться на кого-либо»¹. Хотя в данном случае были предоставлены доказательства невиновности Зверева. Нередко на мещан, находящихся на общественной должности, налагались взыскания, они даже подвергались аресту. Причинами было невыполнение своих обязанностей, а также пьянство и беспечность².

В то же время, можно привести довольно много примеров добросовестного исполнения обязанностей лицами, находящимися на общественной службе. Один из них относится к тюменскому мещанину А.Н. Колмакову. Являясь торговым депутатом, он, как говорится в документах, «постоянно отличался особым усердием, участвовал в составлении почти всех торговых актов. Вследствие этого Колмаков приобрёл опыт и особый навык. Оставшись один для надзора за торговлей в Тюмени, он не только не ослабил своей деятельности по этому предмету, но ещё больше начал употреблять свои старания к раскрытию злоупотреблений по торговле... и постоянно находясь при отправлении своей должности, терпел значительный ущерб в своих домашних делах»³. По предложению городской думы, А.Н. Колмаков в 1870 г. получил в награду «серебряную медаль». В 1875 г. его представили к новой награде. В 1892 г. городское общество выразило свою глубокую благодарность А.А. Мальцеву, Н.Ф. Ракитину и другим «за участие в трудах по прекращению... распространения холеры в Тюмени»⁴.

Таким образом, существовавшая в рассматриваемый период структура городского общественного управления предусматривала наличие многочисленной категории, так называемых низших служителей, обязанности которых выполняли преимущественно представители мещанского сословия. Горожане занимали многочисленные, различные по своей направленности выборные должности. Данная сфера была законодательно регламентирована, а контроль над ней возлагался на губернскую администрацию.

Эта своего рода дополнительная нагрузка нередко вызывала отторжение у части горожан, стремившихся от неё избавиться или нанимавших вместо себя других лиц, в т. ч. представителей иных сословий. В то же время, к концу изучаемого периода в наиболее крупных городах региона, где общий уровень правовой культуры и предпринимательской активности были выше, отдельные группы горожан использовали преимущества и перспективы участия в городском общественном управлении как для служения общественным интересам, так и для повышения собственного социального статуса.

¹ ГУТО ГАТО. Ф. И-8. Оп. 1. Д. 8. Л. 200.

² Там же. Ф. И-2. Оп. 1. Д. 505. Л. 26–29.

³ Там же. Ф. И-1. Оп. 1. Д. 11. Л. 400 об.

⁴ Там же. Д. 66. Л. 136 об., 148 об., 182 об.